

La politica economica Italiana

Introduzione

- La Legge Finanziaria è il principale atto politico che decide del bilancio pubblico e dei soldi dei cittadini;
- Come ogni famiglia e ogni impresa, anche lo Stato ha un bilancio fatto di entrate e uscite che alla fine dell'anno deve far quadrare;
- Il bilancio statale di un anno si trasferisce all'anno successivo per inerzia, modificandosi in alcune voci (es. stipendi dei dipendenti pubblici, rinnovi contrattuali, spese straordinarie, minori entrate...);
- Come in ogni bilancio, lo Stato si pone degli obiettivi (ad esempio in termini di contenimento del rapporto deficit/PIL). Se, alla fine dell'anno in corso, si ritiene che l'obiettivo per l'anno successivo non sia automaticamente raggiunto, la LF interviene con manovre correttive (e anche per tappare i "buchi di bilancio" che possono essersi aperti nel corso dell'anno per previsioni errate o per accadimenti imprevedibili).
- La LF viene discussa nell'ultimo trimestre dell'anno e deve essere approvata entro il 31 dicembre dell'anno precedente al quale si riferisce.
- La LF nasce con l'obiettivo programmatico di sistemare i conti pubblici: il suo fine principale è dunque quello di sistemare il rapporto deficit/PIL. E' il documento economico più importante assieme al DPEF:
- **DPEF**(Documento di Programmazione Economico-Finanziaria). Mostra la posizione ufficiale del governo sulla situazione economica nel medio periodo – DPEF 2010, analizza la situazione nel prossimo quadriennio (2010-2013), in base alle previsioni economiche (derivanti da obiettivi futuri e situazione attuale);
- **Importante innovazione introdotta nel 2008**. Il nucleo della manovra finanziaria del governo si sposta dalla LF alla manovra finanziaria, anticipata e discussa in estate, nel momento in cui si presenta il DPEF. Inoltre la manovra viene costruita in un'ottica di bilancio triennale, e non più annuale. La manovra del 2010 è il D.L. 78/2009 convertito in legge L. 102/2009 e approvata lo scorso 3 Agosto.
- La manovra finanziaria è oggetto di estenuanti trattative tra i partiti (*logrolling*), le parti sociali, le categorie, le lobby e si modifica pesantemente in corso d'opera (normalmente interviene il governo con un maxi-emendamento che la riscrive completamente);
- Alla LF è associato il "collegato alla finanziaria", insieme di interventi che hanno bisogno di modifiche della legislazione vigente, e il bilancio programmatico dello Stato.

Obiettivi e bilancio dello Stato

- L'obiettivo, espresso dall'art. 1 della LF è determinare il *fabbisogno dello Stato* e indicare i modi per raggiungerlo (es, per il DPEF 2010 è di € 77 miliardi, poi aggiustato a € 78 miliardi).
- In fase di forti turbolenze economiche, con stime che cambiano anche notevolmente di mese in mese, questi dati sono aggiornati frequentemente: ad esempio nel testo della LF entrato al Senato il

Fabbisogno è di € 63 miliardi).

- La LF stabilisce il fabbisogno assoluto ma l'obiettivo va letto in termini di rapporto (fabb. primario + spese per interessi)/PIL (*ob. di stabilizzazione relativa*) ed è per il 2010, secondo il DPEF, pari al $= 5\%$ del PIL stimato per il 2010 (1565 mld) e finanzia il deficit attraverso l'emissione di titoli di stato (rinnovo dei titoli in scadenza e nuovo deficit).
- Questo obiettivo ha implicazioni importanti sulla stabilità ed è definito di concerto con la UE (piano di rientro dal deficit eccessivo).

Il deficit è determinato da due componenti:

- La differenza tra entrate (imposte e contributi sociali) e uscite (spesa pubblica) – bilancio primario
- Gli interessi da pagare sul debito pubblico

Le entrate dello stato sono:

- Imposte - che possono essere dirette (IRES, IRE, ...) o indirette (Iva, accise varie, ecc.)
- Entrate extraerariali (condoni, concordati, recupero dell'evasione...)
- Contributi sociali
- Entrate in conto capitale (lo scudo fiscale, vedi Bilancio 2009)

Le uscite sono generalmente spesa pubblica costituita

- dal conto corrente (per il 95% è il normale funzionamento dell'amministrazione pubblica)
- dal conto capitale (investimenti in infrastrutture ecc.).

La spesa per interessi dipende dal debito accumulato e dal tasso d'interesse.

Il bilancio del 2009 (quasi consuntivo)

TABELLA 1

Entrate: 444 mld (imposte) + 214 (contributi) + 57 (altro) => 723,2 (47,5% del PIL).

- Imposte dirette: 237,7
- Imposte indirette: 207,4

Attenzione a leggere i dati sulle entrate... La pressione fiscale comprende anche i contributi pensionistici:

TABELLA 2

- Pressione tributaria = (imposte dirette + imposte indirette) / PIL
- Pressione fiscale = (pressione tributaria + contributi sociali) / PIL

Un aumento della pressione tributaria non significa necessariamente un "aumento delle tasse" ... può essere il risultato del recupero dell'evasione fiscale.

TABELLA 3

Uscite: 659 (spese correnti) + 69 (spese in c/capitale) = 728,5 mld (47,6%). Inoltre lo Stato spende 74 mld per interessi passivi sul debito pubblico (4,8% del PIL)

TABELLA 4

- La differenza tra uscite totali ed entrate totali indica l'avanzo / disavanzo

primario: Nel 2009, per la prima volta dopo tanti anni, si registra un disavanzo primario, pari a € 6,9 mld (0,5% del PIL).

- Gli interessi sul debito ammontavano a € 80,9 mld. (5,1% del PIL) nel 2008. In un anno la spesa è diminuita nonostante l'aumento del debito (grazie alla forte diminuzione dei tassi d'interesse).
- Nel 2009, il debito pubblico ammonta a 1762,1 mld di Euro, il 115,1% del PIL, mentre era solo il 105,7% nel 2008: è quindi aumentato di quasi 10 punti in un anno, 5 punti per il deficit e 5 punti a causa della crisi economica (il tasso di crescita del PIL nel 2009 sarà attorno al - 4,8%).

Si può analizzare come è composta la spesa pubblica (**TABELLA 5 – bilancio previsionale del 2008**)

- Pensioni 205 mld.
- Sanità: 102 mld.
- Previdenza sociale: 68 mld,
- Scuola: 42 mld (500 milioni sono andate per le scuole parificate).
- Difesa: 19 mld,
- Sicurezza interna: 13 mld
- Università e Ricerca: 12 mld.
- Giustizia: 7 mld.
- Cultura: 1 mld.

Evoluzione dei conti pubblici e confronti internazionali

TABELLE 6, 7, 8 e 9 (Evoluzione dei conti pubblici).

- Il 2009 è stato un *annus horribilis* per l'intera economia, e quindi anche per i conti pubblici. Il deficit pubblico nel 2007 era l'1,9% del PIL, nel 2008 del 2,7% del PIL, nel 2009 del 5,3%. Questo a causa della crisi economica e di una politica economica che ha dovuto assecondare i bisogni dei cittadini.

TABELLE 10, 11, 12, 13 e 14 (confronti con altri paesi europei).

Il DPEF, la LF e le previsioni economiche

- Per fare la finanziaria del 2010 si parte dal bilancio del 2009 (che non è finito, e quindi non è un dato definitivo. Nel DPEF 2010 il rapporto deficit/PIL per il 2009 è del 5,3%, poi aggiornato al 4,5%).
- Si calcola quindi il deficit per il 2010 a condizioni invariate, cioè senza manovra finanziaria (la stima per il 2010 era del 5% - normalmente è diverso a causa di decisioni di spesa e di entrata già deliberate)
- Si confronta il deficit tendenziale con quello programmatico. Per il 2010, a causa della crisi e della sospensione del patto di stabilità e di crescita, non c'è nessun rapporto deficit/PIL programmatico). Nel caso in cui ci fosse una discrepanza tra deficit programmatico e deficit tendenziale, la LF servirebbe (assieme alla manovra finanziaria d'estate) a fare questa correzione.
- Ma la LF è il principale strumento legislativo di politica economica ed ha altri obiettivi oltre al risanamento dei conti pubblici. I principali sono lo sviluppo del paese, la ricerca di equità fiscale e, almeno per il 2010, il

- tamponamento della crisi con misure che rilancino l'economia del paese.
- La manovra finanziaria quindi decide la distribuzione e l'entità delle entrate e la riduzione delle spese per raggiungere in maniera efficace questi diversi obiettivi.
- In conclusione, il DPEF e la LF modificano il bilancio dello stato per adattarlo agli obiettivi di politica economica. Per questi obiettivi sono necessarie delle risorse, e queste devono essere trovate, con nuove entrate o con minori uscite.
- Ad esempio, la **TABELLA 14** indica cosa significa "fare una finanziaria da 11 miliardi (LF 2008)": significa trovare 11 miliardi (6,4 di maggiori entrate e 4,6 di minori uscite) per finanziare: i) le misure di politica economica; ii) la riduzione del deficit pubblico.

Il problema principale delle manovre finanziarie è che si basano sulle previsioni, e le previsioni possono però essere clamorosamente errate:

Esempio del 2004:

Obiettivo: deficit/PIL = 0,6%.

DPEF 2003: deficit/PIL = 1,8%.

Finanziaria 2004: deficit/PIL = 2,2%.

Deficit/PIL reale = 2,9%, poi corretto a livello UE a 3,2% (sforamento del vincolo imposto dal patto di stabilità e di crescita).

Esempio del 2006:

Obiettivo: deficit/PIL = 3,2%.

Finanziaria 2006: deficit/PIL = 3,5%.

Prima della correzione di maggio / giugno = 4,5%

Deficit/PIL reale = 4,4%

- L'extra deficit (che sarebbe stato dell'ordine del 2% senza la correzione di maggio/giugno era il regalino lasciato dal governo Berlusconi a quello di Prodi), spiegabile dal *modello di Alesina Drazen* e dai costi in termini di consenso elettorale che la stabilizzazione dei conti pubblici richiede.
- E' politicamente conveniente ed economicamente possibile fare previsioni ottimistiche: non esistono modelli precisi di previsione e stime ottimistiche, che tendono a "nascondere la polvere sotto il tappeto" hanno l'obiettivo di ritardare le riforme.

Nel 2008:

In due anni il governo Prodi riduce il deficit dal 4,4% all'1,9 e lascia per il 2008 un deficit del 2,4%. La due diligence appura che il governo Prodi ha lasciato un extra-deficit solo dello 0,1%, per un totale di 2,5% del PIL che, a causa dell'inizio della crisi, diventa a consuntivo il 2,7% del PIL.

Le previsioni che influiscono sulla stima del deficit sono:

- **Previsione della crescita economica:** attraverso modelli di equilibrio

economico generale.

- **Previsione dell'inflazione.** Negli ultimi anni c'è stata una tendenza a sottovalutare il tasso. Questi "errori di calcolo" sono ancora più ingiustificati dei precedenti, visto che esiste la Banca Centrale Europea e che negli altri Stati europei non ci sono grossi errori. Nel 2004 la previsione era dell'1,4% e il valore effettivo è risultato del 2,7%. I contratti dei pubblici impieghi vengono fatti in base alla previsione d'inflazione: è lecito sospettare che gli errori siano voluti, nonostante causino errori di calcolo a catena non da poco.
- **Previsione del tasso d'interesse.** L'Italia è molto indebitata e il rapporto debito/PIL è maggiore del 100% (nel 2008 è del 105,7% - circa 1662 mld - alla fine del 2008). N.B. Il PIL italiano nel 2008 è stato di 1.572 mld di Euro. La spesa per interessi su questo debito è stata nel 2007 di 76,7 miliardi (pari a circa il 5% del PIL) e nel 2008 di 80,9 mld (pari al 5,1% del PIL). Se si alzano i tassi d'interesse lo Stato, come ogni altro debitore, avrà problemi. Attualmente, a causa della crisi e delle politiche monetarie fortemente espansive, il tasso medio pagato dalla Stato è molto basso, circa il 2%, ma in tempi "normali" il tasso è di circa il 4-5%.
- **Previsione della spesa pubblica.** Si calcola partendo da quella dell'anno appena trascorso e aggiungendo ad essa una previsione di crisi (naturali e/o economiche) e i soldi da spendere per la copertura finanziaria delle leggi da attuare. L'aumento del deficit può essere dovuto anche alla fine delle misure *una tantum*.
- **Previsione dell'variazione delle entrate.** Dipende dalla crescita economica e dal recupero dell'evasione fiscale: se la crescita reale sarà minore di quella prevista, ci saranno meno entrate.

Se gli sbagli di previsione si traducono in realtà, ci vogliono manovre correttive nel corso dell'anno per rientrare negli obiettivi (la "manovrina" di primavera)

Le leggi finanziarie dell'ultimo quadriennio

LF 2007

- La LF 2007 poteva essere interpretata alla luce del *modello di Alesina Drazen*: il risanamento dei conti pubblici non era più rimandabile, segnale che la coalizione di centro-destra aveva vinto la guerra di logoramento.
- Secondo l'opinione del Ministro dell'Economia, Padoa Schioppa, la LF 2007 si poneva tre obiettivi: i) risanamento dei conti pubblici; ii) il finanziamento dello sviluppo; iii) misure a favore dell'equità;
- C'era però ricerca dell'*overshooting*, in modo da riacquistare credibilità sui mercati internazionali.

LF 2008

- La LF del 2008 inizia a raccogliere i frutti del risanamento: i) è una finanziaria leggera (solo 16 mld); ii) è una finanziaria che non toglie

- risorse (la correzione del deficit è nulla); iii) è una finanziaria che inizia a diminuire la pressione tributaria, grazie al recupero dell'evasione fiscale.
- Riduzione della pressione fiscale: ICI, IRES (dal 33 al 27,5%), IRAP, riduzione e razionalizzazione della spesa: riduzione dei costi della politica e razionalizzazione dei rapporti con gli enti locali; Amministrazione pubblica: risorse per il rinnovo dei contratti e per la stabilizzazione dei lavoratori precari;
- Politiche per l'innovazione, la ricerca, le infrastrutture e mille altre cose...

Analisi critica:

- Le critiche si concentrano sull'uso del "tesoretto" che poteva essere utilizzato per: i) ridurre ulteriormente il deficit (UE); ii) diminuire la pressione fiscale (opposizione di centro-destra); finanziare lo sviluppo (PD); iv) distribuire le risorse ai lavoratori (sinistra). Alla fine si è cercato di fare un po' tutto, e quindi lo si è fatto male.
- E' stata un'occasione sprecata. I contrasti politici hanno impedito di dare un profilo forte a questa LF.

Manovra finanziaria 2009

- Manovra che cerca risorse per circa 20-30 miliardi nel triennio 2009-2011, con l'obiettivo di mantenersi entro i limiti del piano di rientro dal deficit eccessivo stabilito con la UE.
- Tre linee fondamentali di intervento: i) Diminuzione della spesa pubblica di circa il 3%: si tratta di recuperare risorse per circa 20 mld; ii) Piano industriale per la pubblica amministrazione, che la ammodernizzi e che costi meno ai cittadini; iii) Stimoli per rilanciare la crescita e lo sviluppo economico. In sintesi: meno costi, più libertà, più sviluppo.
- Introduce una pianificazione triennale (piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica)
- Eliminazione dell'ICI, detassazione degli straordinari, investimenti infrastrutturali, taglio al sistema d'istruzione pubblica, taglio agli incentivi energetici e mille altre cose.

Manovra finanziaria 2010

- Manovra che deve rispondere alla più grave recessione economica dal 1929
- Manovra che da un lato non deve sottostare al Patto di Stabilità e di Crescita, che per il 2009/2010 è stato sospeso, e dall'altro deve trovare risorse per fronteggiare la crisi senza mettere a rischio il risanamento pubblico
- La risposta alla crisi, il cosiddetto pacchetto di stimolo fiscale si è basato sui seguenti cardini: i) Interventi limitati al settore bancario e finanziario; ii) Interventi limitati sulle famiglie; iii) salvaguardia dei conti pubblici attraverso una misura *una tantum*, lo scudo fiscale

Analisi critica

- La manovra non ha impedito che la crisi nel 2009 in Italia (-4,7%) sia stata molto più grave che negli Stati Uniti (-2,8%); la manovra è risultata troppo timida rispetto a quanto fatto da altri paesi.
- Troppo tempo è stato perso in passato per stabilizzare i conti pubblici. Oggi, di fronte alla crisi, i margini di manovra economica (politica di *fine tuning*) sono estremamente ridotti rispetto ad altri paesi in quanto il debito pubblico italiano è estremamente elevato;
- La quadratura del cerchio è avvenuta, in un momento così difficile, attraverso lo scudo fiscale (che porta circa 4mld nel bilancio dello Stato), uno strumento inaccettabile eticamente, fortemente iniquo e inefficiente a livello economico.
- La strategia di sviluppo del paese-Italia è insufficiente per mantenersi competitivi sui mercati globali. Questa mancata vision è purtroppo comune ai diversi schieramenti politici e alle diverse parti sociali.
- Le misure sono tante, parziali, e insufficienti.
- L'anticipazione di gran parte della manovra finanziaria all'estate rende più difficile rispondere alla recessione internazionale;
- I settori strategici sono stati tagliati fuori (vedi stop agli incentivi ecologici) o recuperati grazie all'elemosina elargita dai criminali finanziari (sono gli evasori che finanziano l'integrazione di finanziamento al sistema universitario e alla scuola pubblica...

Una considerazione per finire... Lo snodo centrale dei problemi finanziari italiani è l'evasione fiscale. Le ultime stime valutano il settore informale attorno ai 200 mld: cioè l'evasione fiscale può essere stimata attorno agli 80 mld di Euro. Per dirne solo una, con 80 mld, le imposte dirette potrebbero essere ridotte di 1/3 (!!!), se il recupero dell'evasione fiscale fosse indirizzato interamente alla diminuzione delle imposte.